Fisheries Resource Conservation Council | Conseil pour la conservation des ressources halieutiques

Ottawa, Canada
K1A 0E6

A REPORT

TO THE

MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS

ON GREENLAND HALIBUT (TURBOT)

IN NAFO SUBAREAS 0, 1, 2 AND 3

JUNE 20, 1994

Canada

101-05781/

A REPORT

TO THE

MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS

ON GREENLAND HALIBUT (TURBOT)

IN NAFO SUBAREAS 0, 1, 2 AND 3

JUNE 20, 1994

Published by:

Fisheries Resource Conservation Council
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

DFO/5012

©Minister of Supply and Services Canada 1994

Cat. No. Fs 23-257/1994E
ISBN 0-662-22393-4

Aussi disponible en français

Fisheries Resource Conservation Council | Conseil pour la conservation des ressources halieutiques

Ottawa, Canada
K1A 0E6

June 20, 1994

Honourable Brian Tobin, P.C., M.P.
Minister of Fisheries and Oceans
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Minister:

Following your special request of June 2, 1994, the Fisheries Resource Conservation Council has reviewed the material provided by the Department of Fisheries and Oceans, held a special consultation meeting in St. John's on June 10, and considered various briefs and representations.

I am pleased to provide you with the resulting report on Greenland halibut in Subareas 0, 1, 2 and 3, generally within the time frame requested.

The FRCC notes that this time frame has made it necessary to prepare this report without the benefit of any new scientific assessment or information emanating from the meetings of the Scientific Council of the Northwest Atlantic Fisheries Organization which are currently under way. However, the FRCC will review any such information when it is available, and will provide you with an update to this report if appropriate.

Yours truly,

Herbert M. Clarke
Chairman

Attachment

Canada

A REPORT

TO THE

MINISTER OF FISHERIES AND OCEANS

ON GREENLAND HALIBUT (TURBOT)

IN NAFO SUBAREAS 0, 1, 2 AND 3

JUNE 20, 1994

Published by:

Fisheries Resource Conservation Council
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

DFO/5012

©Minister of Supply and Services Canada 1994

Cat. No. Fs 23-257/1994E
ISBN 0-662-22393-4

Aussi disponible en français

Fisheries Resource Conservation Council | Conseil pour la conservation des ressources halieutiques

Ottawa, Canada
K1A 0E6

June 20, 1994

Honourable Brian Tobin, P.C., M.P.
Minister of Fisheries and Oceans
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Minister:

Following your special request of June 2, 1994, the Fisheries Resource Conservation Council has reviewed the material provided by the Department of Fisheries and Oceans, held a special consultation meeting in St. John's on June 10, and considered various briefs and representations.

I am pleased to provide you with the resulting report on Greenland halibut in Subareas 0, 1, 2 and 3, generally within the time frame requested.

The FRCC notes that this time frame has made it necessary to prepare this report without the benefit of any new scientific assessment or information emanating from the meetings of the Scientific Council of the Northwest Atlantic Fisheries Organization which are currently under way. However, the FRCC will review any such information when it is available, and will provide you with an update to this report if appropriate.

Yours truly,

Herbert M. Clarke
Chairman

Attachment

Canada

INTRODUCTION

On June 2 the Minister of Fisheries and Oceans wrote to the Chairman of the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) expressing his concern about the current status of the Greenland halibut (turbot) stock in Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) Subareas 0, 1, 2 and 3. The Minister asked the FRCC to "consider whether additional conservation measures should be introduced for 1994" and report to him by the middle of June.

The FRCC has subsequently reviewed the material provided by the Department of Fisheries and Oceans and held a special consultation meeting in St. John's on June 10. The meeting was very well attended by various stakeholders in the Canadian Greenland halibut fishery, despite the short notice.

As might be expected, views were firmly held, and differed considerably, particularly with respect to whether the stock in Subarea 0 is decreasing or stable, its importance as a source of mature fish in rebuilding the total resource, and whether or not the "developmental program" should be continued. There was a more commonly held view of a significantly declining stock in Subareas 2 and 3 and the need to address the unregulated fishery outside 200 miles. As well, it was generally felt that Canada alone can not satisfactorily address the conservation issues facing us on this stock.

Some representatives questioned the timing of this review, whether there is new scientific information available, or whether the report of the NAFO Scientific Council should be awaited.

As well, some presenters repeatedly asked the FRCC to consider issues such as allocation priorities within the "developmental program", special considerations for adjacency, dependency and Native groups, and the pros and cons of using foreign vessels, all of which are clearly outside the Council's mandate. Finally, the FRCC was asked in arriving at its conclusions to take into account the fact that considerable investments have been made by individuals and companies (often with the encouragement and support of governments, even in recent years) to pursue the changing Greenland halibut fishery. The FRCC is aware of the significance of these commitments and the considerations sought. **Nevertheless, the FRCC's mandate and its paramount obligation is to objectively assess the status of the stock and to make recommendations designed to conserve and rebuild it.** To others fall the tasks of addressing the allocation, management and operational considerations.

THE STOCK

The following is a descriptive overview of Greenland halibut in Subareas 0, 1, 2 and 3 (see map in Appendix):

1. The species occurs with no break in continuity from Davis Strait in the north (Subareas 0 and 1) to the Flemish Pass and the southern Grand Bank in the south (Subarea 3). It is generally considered to be one stock.

2. The stock is transboundary in nature, occurring in the north both in Canadian waters (Subarea 0 - Baffin Island) and in the adjacent Greenland waters (Subarea 1 - west Greenland); and in the south (Subarea 3) both in Canadian waters inside the 200-mile limit and in the adjacent NAFO Regulatory Area outside.

3. It is generally believed that most spawning takes place in the north, in Davis Strait, although there is evidence of mature females and localized spawning in other areas of the range.

4. Excessive fishing on any component of the stock would have a detrimental effect on the resource as a whole.

5. In Subareas 0 and 1, the stock has been relatively widely distributed with concentrations on the steep slopes of the continental shelf and in the deep fjords of west Greenland and Baffin Island.

   Up to the early 1980s, the stock also was distributed widely in Subareas 2 and 3. However, since the mid-1980s, a profound change in distribution has taken place to the extent that now very few Greenland halibut are found on the traditional banks or in the deep bays of Labrador and eastern Newfoundland. Rather, the remaining fish are concentrated in a relatively narrow band on the steep slopes of the continental shelf and the Flemish Cap.

   It is generally believed that these concentrations in the southern reaches of Subarea 3 (outside 200 miles) are fish that migrated from Subarea 2 and the northern part of Subarea 3.

6. Available scientific indices show a significant decline in stock abundance.

7. A recent and more positive sign is that the 1993 regular groundfish survey in Division 3K showed evidence of new recruitment which was higher than past averages. This needs to be monitored closely and hopefully confirmed in the 1994 survey.

8. The traditional Greenland fishery was prosecuted in the fjords and on nearshore banks primarily in the north (Division 1A), at levels in the order of 9,000t annually through the late 1980s.

9. The traditional Canadian fishery was prosecuted on the mid-shore banks and in deep-water holes off eastern Newfoundland and Labrador (Subareas 2 and 3) at levels in the order of 25,000t annually as late as the early 1980s. This fishery has essentially disappeared.

10. At the same time, significant increases in effort have developed in non-traditional areas, in particular:
    - the unregulated foreign vessel otter trawl fishery in the NAFO Regulatory Area outside 200 miles in Subarea 3;
    - the deep water gillnet fishery in very deep water on the continental slope from Division 3L north to Division 0B;
    - the Canadian "developmental program" fishery in divisions 0B and 2GH; and,
    - the offshore Greenland fishery (both otter trawl and longline) in Subarea 1.

    For the most part, these fisheries represent **redirected** effort primarily from other groundfish fisheries which have collapsed.

11. In recent years, scientific data has not been adequate to allow detailed assessments or to provide calculations of stock abundance and appropriate fishing reference levels.

12. Despite this, the fishery has been managed by means of a Total Allowable Catch (TAC) for Subareas 0 and 1, and another for Subareas 2 and 3.

The TAC for Subareas 0 and 1 has been set at 25,000t (shared equally by Canada and Greenland) for each year from 1978 to 1994. During the 1980s, catches remained relatively stable at around 9,000t, and then increased substantially. The following table is illustrative:

AREA	TAC	CATCH				
		1989	1990	1991	1992	1993
Subarea 0	12,500	700	10,200	10,900	11,700	7,600*
Subarea 1	12,500	8,800	9,300	10,900	16,800	16,100*
Total	25,000	9,500	19,500	21,800	28,500	23,700*

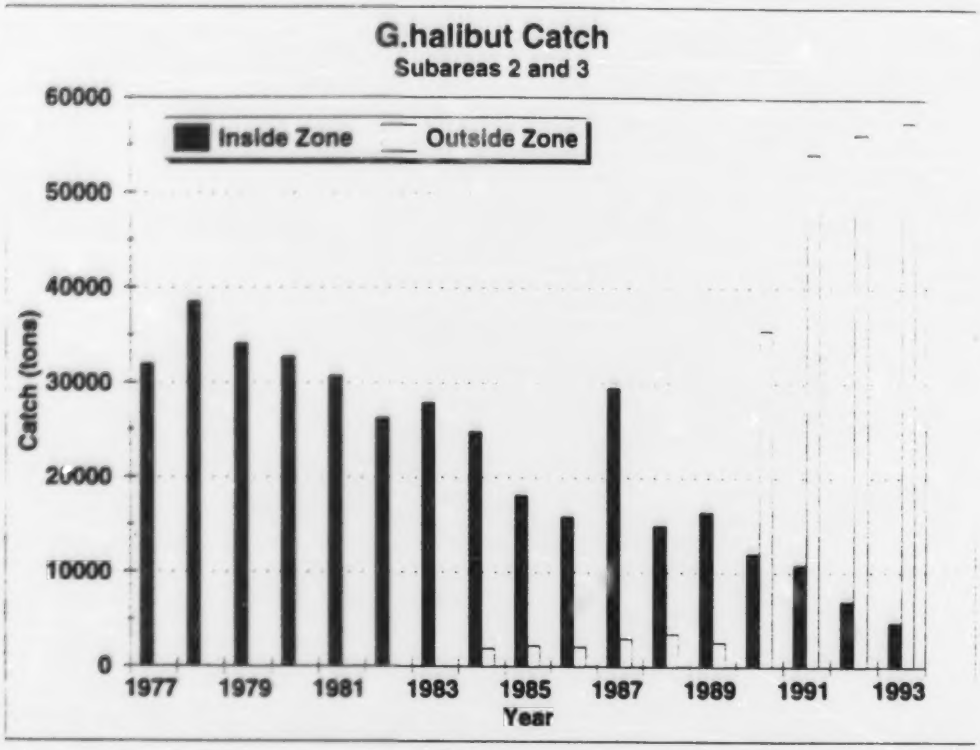
* estimate

The TAC for Subareas 2 and 3 was reduced from 100,000t to 50,000t in 1990 and to 25,000t in 1994. (For some years Canada set separate TACs for 2GH and 2J3KL. In the 1994 Atlantic Groundfish Management Plan, in order to better spread fishing effort, the TAC of 25,000t was divided equally between Subarea 2 and Subarea 3KLMN.) Catches for the last five years are reflected in the following table:

AREA	CATCH				
Subareas 2 and 3	1989	1990	1991	1992	1993
Inside 200 miles	11,900	9,900	10,900	6,900	4,700*
Outside 200 miles	7,600	36,900	54,000	47,800	57,600*
Total	19,500	46,800	64,900	54,700	62,300*

* estimate

As can be seen, catches in Canadian waters have continued to decrease while there has been a phenomenal increase in the "unregulated" fishery outside 200 miles. This is more dramatically depicted in the following histogram:



COMPARISON OF THE CANADIAN FISHERY INSIDE 200 MILES WITH THE RECENT AND "UNREGULATED" FISHERY OUTSIDE 200 MILES PRIMARILY BY THE EUROPEAN UNION (IN NAFO SUBAREAS 2 AND 3)

Evidence from Canadian surveillance regarding the fishery outside 200 miles suggests decreasing catch rates, an increasing number of smaller fish in the catches, and an increasing use of small mesh gear.

CONCERN

There are good reasons for very serious concern with respect to the status of this stock. For Subareas 2 and 3, this concern was previously expressed by the FRCC in its August 1993 report to the Minister and is reflected by the following quote from that report:

> **From a conservation point of view, the stock situation here is alarming and is characterized by a significantly declining traditional fishery; the absence of mature individuals; and very few year classes contributing to the total biomass. No analytical assessment is available. At the same time certain members of NAFO are fishing in an unrestricted and indiscriminate way with little or no scientific knowledge of the state of the resource they are exploiting. Therefore, the Fisheries Resource Conservation Council recommends that Canada's position include calling for significant reductions in the catches in the regulatory area and a joint commitment to appropriately address the scientific questions in a timely fashion. The Council notes, in the absence of scientific advice, that the historical total catches for this stock have been in the order of 25,000 tonnes annually, and that this should be considered a maximum catch level until analytical assessments are available.**

In its November 1993 report on 1994 Conservation Requirements for Atlantic Groundfish, the FRCC reiterated its concern with respect to the status of the Greenland halibut stock generally and, also, the lack of adequate scientific knowledge. Specifically, the Council stated that:

> **...despite dramatic declines in stock size in traditional areas and major shifts in distribution, the fishing effort towards this stock has expanded at an alarming rate in three areas: a) outside the 200-mile limit in the Flemish Pass by foreign trawlers since 1990, b) Davis Strait largely as a result of the "developmental pool" in recent years and c) along the deep continental slope by gillnets from Division 3K northward to Division 0B.**

The Council repeated its recommendation for Subareas 2 and 3 **"that catches in the order of the historical catch level of 25,000t should be a maximum level"**. The Council also noted the absence of controls on the foreign fishery outside 200 miles and recommended that **"all means be taken**

by Canada to limit the effort on this stock".

In Subareas 2 and 3, a Canadian survey conducted in February 1994 shows a significant biomass decline -- about two-thirds -- from 1991 to 1994 and a tremendous reduction in the number of larger, older fish. Also, based on Canadian surveillance, it is believed that the commercial fishery in the NAFO Regulatory Area is showing declining catch rates and smaller fish. **Nevertheless, fishing by foreign fleets (primarily of the European Union) is continuing without restriction and catches have already reached approximately 25,000t - the suggested maximum catch for both inside and outside the 200-mile zone for the full year. Furthermore, this year's fishery is at a pace similar to last year when an estimated 57,000t were caught by year's end.**

The situation in Subareas 0 and 1 has been less clear and had not received the same focused attention by the FRCC, even though the TAC in Subarea 1 has been exceeded in both 1992 and 1993. In 1993, the NAFO Scientific Council recommended that the TAC be maintained at 25,000t but warned that intensive fishing effort in localized areas of abundance is not prudent given the lack of scientific information on stock structure and stock size. In its November report, the FRCC recommended **"that the 1994 TAC for Subareas 0 and 1 be set at 25,000t".**

Recent information from DFO scientists suggests a declining biomass and declining catch rates in Subarea 0. Some industry participants have stated they have received contradictory scientific advice suggesting stock stability. They themselves have reported stable catch rates and similar size fish in their particular fishery and they interpret this as being indicative of a stable stock. Nominal information from other fisheries and/or fleets show pronounced declines in catch rates and still others show stable or increasing catch rates, albeit at low levels of harvest. The FRCC is not convinced that commercial otter trawl catch rates alone are reliable indicators of stock abundance. One has only to mention the 2J3KL cod experience and the current Unit 1 redfish situation as sufficient justification for this position. Similarly, the view has been put forward that the declining biomass indicated by the trawl surveys may, in fact, be attributable to the fish moving to deeper water outside the depths covered by the surveys. The FRCC does not take much comfort from this suggestion either, based upon recent experiences in other fisheries.

THE NEED FOR BETTER SCIENCE

As mentioned earlier, the absence of necessary scientific data has prevented scientists from providing detailed scientific assessments in the past. As well, the vast distribution of the stock and the diverse interests of the various participants have exacerbated the situation.

New scientific initiatives are required to rectify this situation as soon as possible. In fact, the FRCC has made recommendations to this effect in both of its 1993 reports and in its January 28, 1994 letter to the Minister on DFO Science Priorities. While some of the new information now available responds in part to this need, much remains to be done.

THE NEED FOR ADDITIONAL CONSERVATION MEASURES

A review of the stock situation emphasizes the need to consider its status and the required conservation measures comprehensively.

The conservation philosophy and approach promoted by the FRCC in various fora and articulated in previous reports is applicable. As mentioned earlier, we do not have analytical stock assessments or adequate scientific basis to recommend precise reference fishing levels or to quantify required conservation measures. However, this deficiency does not mean we know nothing about the status of this stock and how it should be addressed. Quite the contrary. We have a tremendous knowledge of stock history and trends, as unfavourable as they may be, and this is detailed in *THE STOCK* section above. This knowledge, together with what we know about the major fisheries and the way they are being conducted, supplemented with common sense, can form the basis for a comprehensive conservation plan.

Second, we have promoted an FRCC commitment to "err on the side of caution" and have reflected a conservative or cautious approach in our recommendations. This principle is also articulated in the Food and Agriculture Organization's (FAO) paper, "The Precautionary Approach to Fisheries Management", recently prepared at the request of the United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks. A most characteristic attribute of the "Precautionary Approach" is that, "**...where there is risk of severe and irreversible damages...action is required even in the absence of certainty about the damage and without having to wait for full scientific proof...**". In this regard, it seems most

appropriate to quote the recent paper from DFO scientists Bowering and Brodie (1994) as follows:

> **With most groundfish stocks in the northwest Atlantic in various states of depletion there has been and will likely continue to be increasing pressure to expand fishing activity towards these so-called "underutilized" stocks and species especially those that occupy the deeper slope of the continental shelf such as Greenland halibut. It is most disconcerting that the resources in these areas are the ones for which we have the least knowledge. Nevertheless, new fisheries tend to develop and escalate before sufficient information is obtained to offer any meaningful advice on the type and level of exploitation that is both biologically appropriate and economically sustainable.**

Third, the FAO paper goes on to point out that "**management measures applied to the various parts of a transboundary resource must be consistent. This implies that, if the nature of a resource requires precaution, it should be provided throughout its distribution range.**". This is particularly relevant to the Greenland halibut situation. Speakers at the industry consultation meeting repeatedly stated that Canada, Canadians or a specific Canadian stakeholder group should not be expected to be the only ones to take the brunt of the conservation measures required. This position has also been put forward in many of the written briefs received by the Council. The FRCC fully concurs with this plea in the sense that only comprehensive conservation management can be effective for this stock.

Finally, we cannot look at the Greenland halibut situation in isolation from what has happened in our other groundfish fisheries where what was believed to be conservative exploitation strategies in the recent past have contributed to stock collapse. We cannot be unaffected by these other disasters. It is not a time to be optimistic. As one representative said, "Have we not learned from our mistakes?".

So, the position of the FRCC is that additional conservation measures are indeed required. These measures need to be comprehensive in nature and are required throughout the entire range of the stock. Furthermore, these measures must reflect the "**precautionary**" and "**consistency**" principles, and they cannot be sufficiently effective if applied by Canada alone.

SUMMARY

This Greenland halibut stock, for the most part, occupies a narrow band of deep water along the continental shelf from Davis Strait to the southern Grand Bank and around the Flemish Cap. It is shared between Canada and Greenland in the north, and extends outside the 200-mile limit in the south, where the fishery is being prosecuted in an unregulated and unrestricted way. Overexploitation in any one component negatively affects the whole stock. Abundance is decreasing and fishing effort has been increasing. For the most part, large animals are not present in the catch.

Unfortunately, scientists do not have sufficient data to undertake detailed analysis to calculate reference levels from which TACs can be derived, nor have they been able to do this for some time. However, when the stock was relatively widely distributed and considered relatively healthy, it sustained a fishery in the order of 35,000t total. In contrast, since 1991, catches have been in the order of 85,000t per year. The FRCC believes the stock is being seriously overexploited, and this situation can only be addressed with additional conservation measures. These measures need to be "precautionary" in nature and they need to be applied with "consistency" throughout the range of the stock.

As a precautionary measure, it would be prudent to significantly reduce catches so that they are more in line with those sustained from the same stock in the past. However, such a conservation measure cannot and should not be borne solely by Canadians. A quick look at the recent fisheries gives good insight into their current relative impacts on the resource, and thus, into the scale and application of conservation measures required. Of the 86,000t 1993 catch, Canada caught 7,600t (9%) in Subarea 0 and 4,700t (5%) in Subareas 2 and 3. Greenland caught 16,100t (19%) in Subarea 1. The foreign catch in the NAFO Regulatory Area outside Canada's 200 miles was 57,000t (66%).

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The Fisheries Resource Conservation Council believes that, to ensure a future for this valuable stock, Greenland halibut in Subareas 0, 1, 2 and 3 inside and outside Canada's 200-mile fisheries zone must be managed by a comprehensive conservation management plan. The fishing pressures tolerated, and the conservation initiatives taken, should be "precautionary" in nature and should be applied with "consistency" throughout the full range of the stock.

Accordingly, the Council recommends that Canada:

1. Find a permanent solution to regulate Greenland halibut and to significantly reduce fishing effort and catches by foreign vessels in the NAFO Regulatory Area outside the Canadian 200-mile limit in Subarea 3.

2. Strive to limit, to the extent practical, total catches in Subareas 2 and 3 to the 25,000t maximum annual level previously recommended by the FRCC, until scientific evidence is available to advise differently.

3. Take immediate steps to negotiate an agreement with Greenland to reduce planned catches and ensure equitable harvest levels in Subareas 0 and 1 for both the Canadian fishery in Subarea 0 and the Greenland fishery in Subarea 1.

4. Discontinue any reference to Greenland halibut as being an underutilized or underexploited stock as, it is, in fact, overexploited.

5. Initiate the required scientific activities. As a priority, DFO Science, working with scientists from other countries, should design an appropriate scientific program for this stock. Such a program would possibly include additional synoptic surveys and more timely analysis of observer and catch data from the commercial fisheries.

In making these recommendations, the Council does not underestimate the complexities of the issues faced nor the commitment necessary at the highest level to obtain the desired results. This is now the largest groundfish fishery being conducted off eastern Canada and it will not be easy to get the various participants to voluntarily accept the conservation measures required.

However, recent experience in Canada's Atlantic fisheries shows the importance of strong action before it is too late. The FRCC is confident that those sincerely concerned about the future of the Greenland halibut fishery will support immediate and stringent conservation measures.

Finally, the FRCC notes that in preparing this report in the required time frame it has not had the benefit of any new scientific assessment or information from the NAFO Scientific Council. Those meetings are currently under way and the FRCC will review the report and recommendations of the Scientific Council when they are available and provide an update to this report if appropriate.

APPENDIX

Minister of
Fisheries and Oceans

CANADA

Ministre des
Pêches et des Océans

JUN - 2 1994

Mr. Herb Clarke
Chairman
Fisheries Resource Conservation Council
200 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Mr. Clarke:

In its November 1993 Report, the Fisheries Resource Conservation Council expressed its concern about the decline in the stock of Greenland halibut (turbot) found in Subareas 0-3. The Council advised a reduction in TAC which I accepted in setting the 1994 catch limit at 25,000 t for Subareas 2-3, rather than 50,000 t as established for previous years.

Since my decision, I have learned of further disturbing evidence of stock decline, in particular a long time series of data for northern areas recently obtained from Russian scientists, the reports of declining catch rates and small fish in 3LMN beyond 200 miles, and the fact that the recent research survey using the Zandvoort indicated that the biomass in southern areas had declined by two-thirds since 1991. In contrast to this, there is information from the developmental program in northern areas that vessels contracted by Canadian companies appear to have experienced little change in catch rates and fish sizes over a four year period.

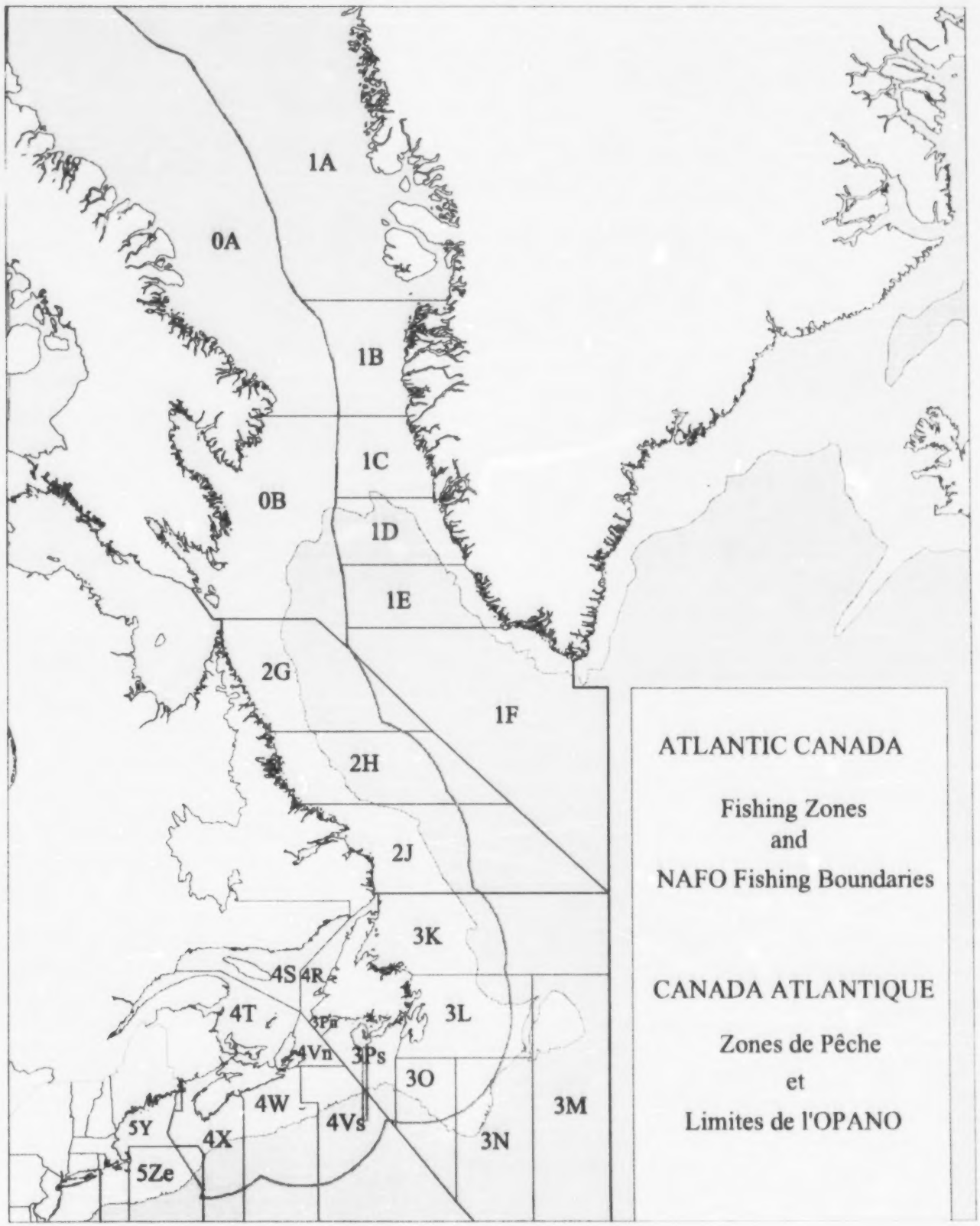
In light of this recent evidence, I am concerned about the current status of this stock, and I am asking the FRCC to consider whether additional conservation measures should be introduced for 1994. I recognize that the NAFO Scientific Council will deliver its conclusions in late June, however, there is an urgency associated with making arrangements for the 1994 fishery. I ask, therefore, that the FRCC provide me with its recommendations by the middle of June.

Thank you in advance for a quick response.

Sincerely,

Brian Tobin

BT/jsb


1A
0A
1B
1C
0B
1D
1E
2G
1F
2H
2J
3K
4S
4R
4T
3Pn
3L
4Vn
3Ps
3O
4W
4Vs
3M
5Y
4X
3N
5Ze
ATLANTIC CANADA
Fishing Zones
and
NAFO Fishing Boundaries
CANADA ATLANTIQUE
Zones de Pêche
et
Limites de l'OPANO

FISHERIES RESOURCE CONSERVATION COUNCIL
SPECIAL CONSULTATION ON GREENLAND HALIBUT
Hotel St. John's, St. John's, Newfoundland
Friday, June 10, 1994

ATTENDANCE

Ray Andrews, Andrews Port Services
Reg Anstey, Fishermen, Food and Allied Workers Union
William F. Barry, Barry Fisheries Ltd./Seafreez Foods Inc.
Glen Blackwood, Dept. of Fisheries, Government of Newfoundland and Labrador
Marc Cayouette, MAPAQ, Gouvernement du Québec
Cecil Clarke, Eastern Arctic Fisheries Ltd.
Gaston Cloutier, Pêcheries Gaspésiennes
Henry Copestake, Amarok HTA
Réginald Cotton, ACPC, Féd. des pecheurs semi-hauturiers du Québec
Bruce Chapman, Fisheries Assoc. of Nfld and Labrador
Jim Corcoran, Fishermen, Food and Allied Workers Union
Ches Cribb, Fishermen, Food and Allied Workers Union
Alexander (Sandy) Cull, fisherman
Wayne Davis, Davis Shipping Ltd.
Jerry Ell, Amarok HTA, Avataq Fisheries
A. A. Etchegary, Chairman, Fishing Industry Advisory Council
Jean-Paul Gagné, Assoc. Québécoise de l'industrie de la pêche (AQIP)
Gabe Gregory, Fishery Products International
Fred Hall, Labrador Inuit Dev. Corp.
Harry Harding, Beothic Fish Processors Ltd.
Edward Hart, fisherman
David Hiscock, J.W. Hiscock Sons Ltd.
Doug Howlett, Assoc. of Fishery Co-ops
Edward S. Kean, North Ventures
Peter Kean, Fogo Island Co-op
Melvin Leyte, fisherman
J.-P. Lussiàa-Berdou, MAPAQ, Gouvernement du Québec
Kevin MacCormack, Eastern Arctic Fisheries Ltd.
Clarrie MacKinnon, Dept. of Fisheries, Government of Nova Scotia
J. Percy McDonald, Conpak Seafoods Inc.
Brian McNamara, Newfound Resources
Jeff Mahoney, Eastern Arctic Fisheries Ltd.
David Moores, Moorfish Ltd.
Bud O'Brien, IFPA
John Pineault, AQUA - SPACE Inc.
Larry Pinksen, Fishermen, Food and Allied Workers Union
Phil Quinlan, Labrador Shrimp Company

Eric Roe, Clearwater Fine Foods Inc./MIGVO
Alex D. Saunders, Innu Nation
Rex Simmonds, A. M. P. Fisheries Ltd.
Ulf S. Snarby, M.V. Osprey Ltd.
Philip Stock, Petty Harbour Co-op
Karl Sullivan, Seafreez Foods Inc.
David Vardy, Dept. of Fisheries, Government of Newfoundland and Labrador
Don Vincent, Dept. of Renewable Resources, Government of the Northwest Territories
Bill Smith, Fishery Products International
A. Bruce Wareham, National Sea Products Ltd.
Alberto Wareham, Torngat Fish Producers Co-op
William Winter, fisherman
Fred Woodman Jr., Woodman's Sea Products Ltd.

Also present were staff from the office of the Minister of Fisheries and Oceans and staff from the Department of Fisheries and Oceans.

FISHERIES RESOURCE CONSERVATION COUNCIL
SPECIAL REPORT ON GREENLAND HALIBUT

REFERENCE LIST

1. NAFO SCR Document 93/15 on *Results from the Greenland Halibut Assessment in Divisions 0B, 2GH by the Data from the 1992 Trawl Survey.*

2. Traverse, G.R. (1994). *Memorandum to D. Balfour of March 10, 1994* and Report Titled *Comparative Overview of Characteristics and Trends in the 1990 to 1993 Northern Turbot Fisheries*. Department of Fisheries and Oceans.

3. Dunne, E.B. (1994a). *Memorandum to J.E. Haché on Turbot Fishery in the NAFO Regulatory Area of May 24, 1994*. Department of Fisheries and Oceans.

4. Dunne, E.B. (1994b). *Memorandum to W.G. Doubleday on 1994 Catches of Greenland Halibut of June 5, 1994*. Department of Fisheries and Oceans.

5. Bowering, W.R. and Brodie, W.B. (1994). *Greenland Halibut (Reinhardtius hippoglossoides): A Review of the Dynamics of its Distribution and Fisheries in the Northwest Altantic with Special Emphasis one the Continental Slope of Labrador and East Newfoundland*. 1994 NATO Symposium on Resources in the North Atlantic. 26 p.

6. Doubleday, W.G. (1994). *Memorandum to Ercel Baker on Greenland Halibut of April 29, 1994*. Department of Fisheries and Oceans.

7. Food and Agriculture Organization. (1994). *The Precautionary Approach to Fisheries Management with Reference to Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*. United Nations Conference on High Seas Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.

FISHERIES RESOURCE CONSERVATION COUNCIL
SPECIAL REPORT ON GREENLAND HALIBUT

LIST OF SUBMISSIONS

Briefs Tabled at June 10, 1994 Industry Consultation

1. Government of Newfoundland and Labrador, Department of Fisheries (David A. Vardy). Conservation Requirements for Greenland Halibut: A Presentation to the Fisheries Resource Conservation Council. June 10, 1994.

2. Pêcheries Gaspésiennes (Gaston Cloutier). Presentation Made to Fisheries Resource Conservation Council. June 10, 1994.

3. Torngat Fish Producers Co-Operative Society Ltd. (Alberto Wareham) [Presentation to the Fisheries Resource Conservation Council]. June 10, 1994.

4. Fishery Products International Limited (Gabe Gregory). A Presentation and Accompanying Comments to the Fisheries Resource Conservation Council. June 10, 1994.

5. Seafreez Foods Inc. (Karl Sullivan/William F. Barry). Analysis of Turbot Fishery 1991-1992-1993 Russian Fishing Fleet. June 10, 1994.

6. Seafreez Foods Inc. (Karl Sullivan/William F. Barry). Presentation to the Foreign Panel on Development of the Northern Turbot Fishery. May 30, 1994.

7. Seafreez Foods Inc. (Karl Sullivan/William F. Barry). Letter to Karl Sullivan from Captain Lev Berezkin, CanSov Marine Products Ltd. June 9, 1994.

8. Beothic Fish Processors Ltd. (Harry Harding). [Presentation to the Fisheries Resource Conservation Council]. June 10, 1994

9. Newfound Resources Limited (Brian MacNamara). Submission to the Fisheries Resource Conservation Council. June 10, 1994.

Other Briefs Received

1. Seafreez Foods Inc. (William F. Barry). Letter to the Honourable Brian Tobin on 1994 Northern Turbot Fishery. June 2, 1994

2. Koneak Fisheries Inc. (George Koneak). Letter to Herb Clarke on Turbot Application for NAFO Area 2 and 2GH. June 9, 1994.

3. Seafreez Foods Inc. (William F. Barry). Letter to the Honourable Brian Tobin on FRCC meeting on June 10, 1994 to Discuss Northern Turbot Fishery. June 13, 1994

4. A. M. P. Fisheries Limited. (Rex Simmonds). Letter to Herb Clarke. June 13, 1994.

5. Fisheries Association of Newfoundland and Labrador (Bruce Chapman). Letter to Herb Clarke. June 13, 1994.

6. Clearwater Fine Foods Inc. (Eric Roe). Letter to Herb Clarke. June 14, 1994.

7. Government of Nova Scotia, Department of Fisheries (Honourable Jim Barkhouse). Letter to Honourable Brian Tobin. June 14, 1994.

Fisheries Resource Conservation Council | Conseil pour la conservation des ressources halieutiques

Ottawa, Canada
K1A 0E6

RAPPORT AU MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS SUR LE FLÉTAN DU GROENLAND DANS LES SOUS-ZONES 0, 1, 2 ET 3

20 JUIN 1994

Canada

RAPPORT AU
MINISTRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS
SUR LE FLÉTAN DU GROENLAND
DANS LES SOUS-ZONES 0, 1, 2 ET 3

20 JUIN 1994

Publié par :

Direction générale des
communications
Ministère des Pêches et des
Océans
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

MPO/5012

©Ministre des
Approvisionnements et Services
Canada, 1994

Nº de Cat. Fs 23-257/1994F
ISBN 0-662-99299-7

also available in English

Fisheries Resource Conservation Council | Conseil pour la conservation des ressources halieutiques

Ottawa, Canada
K1A 0E6

20 juin 1994

L'Honorable Brian Tobin, C.P., député
Ministre des Pêches et des Océans
200 rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Monsieur le Ministre,

Suite à votre demande spéciale du 2 juin 1994, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques a examiné les documents que lui a remis le ministère des Pêches et des Océans, il a tenu une consultation spéciale à St. John's le 10 juin et il a étudié une série de mémoires et de présentations.

J'ai le plaisir de vous communiquer le rapport suivant sur le flétan du Groenland dans les sous-zones 0, 1, 2 et 3, sensiblement dans les délais prévus.

Le CCRH aimerait faire remarquer qu'il a dû rédiger son rapport sans pouvoir tirer profit des plus récentes évaluations ou données issues des rencontres du Conseil scientifique de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) qui se tiennent présentement. Cependant, le CCRH examinera tous les éléments d'information lorsqu'elles seront disponibles et remettra au Ministre une mise à jour du rapport, au besoin.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs,

Herbert M. Clarke
Président

pièce-jointe

Canada

LE STOCK

On trouvera ci-dessous une description brêve du stock de flétan du Groenland dans les sous-zones 0, 1, 2 et 3 (voir carte en annexe) :

1. L'espèce est présente sans discontinuité du détroit de Davis au nord (sous-zones 0 et 1) jusqu'au chenal du Bonnet flamand au sud (sous-zone 3). On considère généralement qu'il s'agit d'un stock unique.

2. Il s'agit d'un stock chevauchant par nature, présent au nord tant dans les eaux canadiennes (sous-zone 0 - île de Baffin) que dans les eaux adjacentes au Groenland (sous-zone 1 - ouest du Groenland), et au sud à la fois dans les eaux canadiennes à l'intérieur de la limite de 200 milles et, à l'extérieur de celle-ci, dans la zone réglementée par l'OPANO.

3. On pense généralement que la plus grande partie du frai a lieu dans le nord, dans le détroit de Davis, mais on a constaté la présence de femelles matures et d'un frai localisé dans d'autres parties de l'aire de répartition.

4. La surpêche d'un des éléments du stock pourrait avoir un effet nocif sur la ressource dans son ensemble.

5. Dans les sous-zones 0 et 1, le stock est assez largement distribué et présente des concentrations sur les pentes abruptes du plateau continental et dans les profonds fjords de l'ouest du Groenland et de l'île de Baffin.

   Jusqu'au début des années 1980, il était également largement distribué dans les sous-zones 2 et 3. Cependant, depuis le milieu des années 1980, il s'est produit un important changement dans la répartition, à tel point qu'on ne trouve maintenant que très peu de flétan du Groenland sur les bancs habituels et dans les profondes baies du Labrador et de l'est de Terre-Neuve. Les poissons qui restent sont plutôt concentrés dans une bande assez étroite sur les pentes abruptes de la plate-forme continentale et sur le Bonnet flamand.

   On pense généralement que les concentrations présentes dans les marges sud de la sous-zone 3 (à l'extérieur de la limite de 200 milles) sont composées de poissons qui ont migré de la sous-zone 2 et du nord de la sous-zone 3.

6. Les indications scientifiques actuelles montrent un déclin marqué de l'abondance du stock.

INTRODUCTION

Le 2 juin, le ministre de Pêches et Océans a écrit au président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH), lui indiquant que l'état du stock de flétan du Groenland dans les sous-zones 0, 1, 2 et 3 le préoccupait. Le Ministre demandait au président «s'il y a lieu de prendre d'autres mesures de conservation pour 1994» et de lui faire rapport d'ici le milieu de juin.

Suite à cette demande, le CCRH a examiné les documents fournis par Pêches et Océans et il a tenu une audience spéciale à St. John's le 10 juin. Un grand nombre d'intervenants dans la pêche canadienne du flétan du Groenland a participé à cette consultation malgré le peu de temps qu'ils ont eu pour se préparer.

Comme on devait s'y attendre, les participants sont solidement ancrés dans leurs positions, qui diffèrent considérablement et spécialement pour ce qui est de savoir si le stock de la sous-zone 0 est stable ou s'il diminue, de connaître son importance comme source de sujets à maturité pour le rétablissement de la ressource totale et de juger s'il est utile de poursuivre le «programme de développement». On s'entendait davantage pour dire que le stock des sous-zones 2 et 3 subit un important déclin et qu'il faut s'attaquer au problème de la pêche non réglementée au delà de la zone de 200 milles. De plus, on s'accordait pour reconnaître que le Canada ne peut pas, à lui seul, apporter de réponse satisfaisante aux problèmes de conservation qui pèsent sur ce stock.

Certains représentants ont mis en doute l'à propos de cet examen et se sont demandés s'il y avait de nouveaux renseignements scientifiques disponibles ou s'il ne serait pas préférable d'attendre la parution du rapport du Conseil scientifique de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO).

En outre, certains présentateurs ont régulièrement demandé au CCRH de tenir compte de questions comme les priorités au niveau des allocations dans le cadre du «programme de développement» et de considérations spéciales comme la pêche dans des zones contiguës, la dépendance de communautés et des autochtones vis à vis la pêche ainsi que les avantages et les inconvénients de faire appel à des navires étrangers. Toutes ces questions tombent nettement hors du mandat du CCRH. Enfin, on a demandé au CCRH de tenir compte, dans ses conclusions, du fait que de considérables investissements ont été consentis par des particuliers et des sociétés (souvent avec l'encouragement et l'appui du gouvernement, même au cours des dernières années) pour poursuivre la pêche changeante du flétan. Le CCRH est au courant de l'importance de ces engagements et de la réflexion qu'on attend de lui. **Néanmoins, le mandat du Conseil et ses obligations fondamentales sont d'évaluer objectivement l'état du stock et de formuler des recommandations visant à sa conservation et à son rétablissement.** Il appartient à d'autres d'étudier les problèmes d'allocation, de gestion et d'opération.

7. Un indice récent, et plus positif, est que le relevé normal de poisson de fond de 1993 dans la division 3K a mis en évidence un nouveau recrutement plus élevé que les moyennes antérieures. La situation doit être surveillée de près; on espère qu'elle sera confirmée par le relevé de 1994.

8. La pêche groenlandaise traditionnelle était effectuée dans les fjords et sur les bancs côtiers, surtout dans le nord (division 1A), et se situait aux alentours de 9 000 t par an jusqu'à la fin des années 1980.

9. La pêche canadienne traditionnelle était effectuée sur les bancs semi-hauturiers et dans les trous d'eau profonde, au large de l'est de Terre-Neuve et du Labrador (sous-zones 2 et 3) et se situait aux alentours de 25 000 t par an jusqu'au début des années 1980. Elle a essentiellement disparue.

10. En même temps, des hausses marquées de l'effort de pêche ont porté sur des secteur non traditionnels, en particulier :
    - la pêche étrangère non réglementée au chalut à panneaux dans la zone de l'OPANO, à l'extérieur de la limite de 200 milles dans la sous-zone 3;
    - la pêche au filet maillant de profondeur en eau très profonde sur le talus continental, de la division 3L au nord jusqu'à la division 0B;
    - la pêche dans le cadre du programme de développement du Canada dans les divisions 0B et 2GH; et
    - la pêche hauturière groenlandaise (tant au chalut à panneaux qu'à la palangre) dans la sous-zone 1.

    En majorité, ces pêches représentent une **réorientation** de l'effort essentiellement des autres pêches au poisson de fond, qui se sont effondrées.

11. Ces dernières années, les données scientifiques n'ont pas permis de procéder à une évaluation détaillée ni de calculer l'abondance du stock et des niveaux de référence adéquats pour la pêche.

12. Malgré tout, la pêche a été gérée via un total de prises admissibles (TPA) pour les sous-zones 0 et 1, et un autre pour les sous-zones 2 et 3.

    Le TPA pour les sous-zones 0 et 1 a été fixé à 25 000 t (réparties également entre le Canada et le Groenland) par année entre 1978 et 1994. Dans les années 1980, les prises sont restées relativement stables aux alentours de 9 000 t, puis ont connu une hausse substantielle, ce qu'illustre le tableau suivant :

ZONE	TPA	PRISES				
		1989	1990	1991	1992	1993
Sous-zone 0	12 500	700	10 200	10 900	11 700	7 600*
Sous-zone 1	12 500	8 800	9 300	10 900	16 800	16 100*
Total	25 000	9 500	19 500	21 800	28 500	23 700*

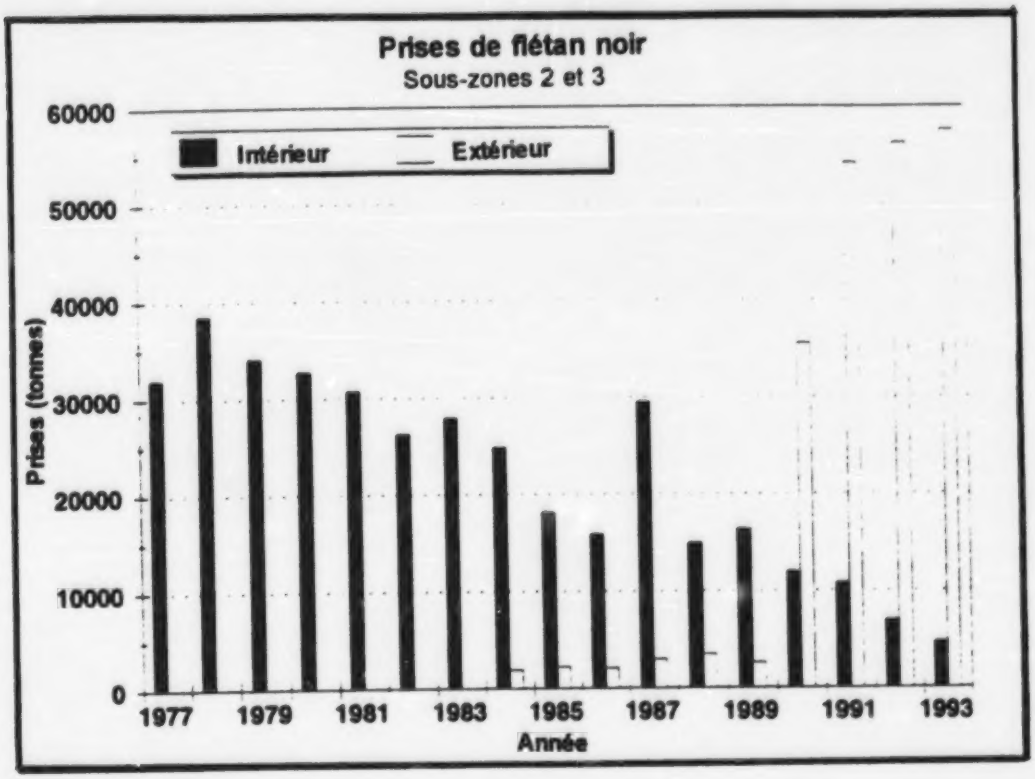
* estimation

Le TPA pour les sous-zones 2 et 3 a été ramené de 100 000 t à 50 000 t en 1990 et à 25 000 t en 1994. (Certaines années, le Canada a fixé des TPA distincts pour 2GH et 2J3KL. Dans le Plan de gestion du poisson de fond de l'Atlantique de 1994, afin de mieux répartir l'effort de pêche, le TPA de 25 000 t a été divisé également entre la sous-zone 2 et la sous-zone 3KLMN.) Les prises des cinq dernières années sont présentées au tableau ci-après :

ZONE	PRISES				
Sous-zones 2 et 3	1989	1990	1991	1992	1993
À l'intérieur des 200 mi.	11 900	9 900	10 900	6 900	4 700*
À l'extérieur des 200 mi.	7 600	36 900	54 000	47 800	57 600*
Total	19 500	46 800	64 900	54 700	62 300*

* estimation

Comme on le voit, les prises dans les eaux canadiennes ont continué à baisser, alors que l'augmentation a été phénoménale dans les pêches «non réglementées» à l'extérieur de la limite de 200 milles. On le voit encore plus nettement dans l'histogramme suivant :



COMPARAISON DE LA PÊCHE CANADIENNE À L'INTÉRIEUR DE LA LIMITE DE 200 MILLES AVEC LA PÊCHE RÉCENTE ET NON RÉGLEMENTÉE À L'EXTÉRIEUR DE CETTE LIMITE, EFFECTUÉE SURTOUT PAR L'UNION EUROPÉENNE (DANS LES SOUS-ZONES 2 ET 3 DE L'OPANO)

La surveillance faite par le Canada des pêches à l'extérieur de la limite de 200 milles a mis en évidence des indices d'une baisse des taux de prises, d'une augmentation du nombre de poissons plus petits dans les prises et d'une augmentation de l'utilisation d'engins à mailles plus petites.

INQUIÉTUDES

On a de bonnes raisons de s'inquiéter très sérieusement de l'état du stock. En ce qui concerne les sous-zones 2 et 3, ces préoccupations ont déjà été émises par le CCRH dans le rapport qu'il a présenté au Ministre en août 1993, et sont bien résumées par la citation ci-après :

> **Du point de vue de la conservation, la situation du stock est inquiétante car elle se résume comme suit : prises des secteurs traditionnels en chute libre; absence de poissons matures et grande rareté de classes annuelles contribuant à la biomasse totale. Aucune évaluation scientifique n'est disponible.**

> **Pourtant, certains membres de l'OPANO exploitent le stock librement et de manière effrénée, apparemment dépourvus de connaissances scientifiques sur l'état de la ressource. Par conséquent, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques recommande que le Canada réclame une diminution majeure des prises dans la zone de l'OPANO et un engagement solidaire des membres pour répondre à temps et de manière satisfaisante aux questions scientifiques qui se posent sur ce stock. En l'absence de conseils scientifiques, le Conseil remarque que les prises totales historiques de ce stock se situent autour de 25 000 t par année, valeur qui devrait être considérée comme un plafond à ne pas dépasser, en attendant des évaluations analytiques.**

Dans son rapport de novembre 1993 sur les impératifs de conservation du poisson de fond de l'Atlantique en 1994, le CCRH a réitéré ces inquiétudes concernant le statut du stock de flétan du Groenland en général, ainsi que l'absence de connaissances scientifiques adéquates. Il déclarait plus précisément :

> **... malgré le grave déclin des effectifs du stock dans les aires fréquentées ordinairement et le changement marqué de l'aire de répartition du stock, l'effort de pêche le visant s'est intensifié à un taux alarmant dans trois secteurs : à l'extérieur de la zone exclusive de 200 milles, où les chalutiers étrangers pêchent dans le [chenal du Bonnet flamand] (Flemish Pass) depuis 1990; le détroit de Davis, où s'effectue surtout une pêche de développement depuis quelques années; et dans les eaux profondes de l'accore de la plate-forme continentale, où les pêcheurs aux filets maillants oeuvrent dans la division 3K et les eaux s'étendant vers le nord jusqu'à la division 0B.**

Le CCRH répétait sa recommandation pour les sous-zones 2 et 3 : que l'on **«considère des prises de l'ordre du niveau historique de 25 000 t comme le niveau maximum de prises»**. Il soulignait aussi l'absence de contrôle sur les pêches étrangères à l'extérieur de la limite de 200 milles et recommandait que **«le Canada prenne tous les moyens nécessaires pour limiter l'effort sur ce stock»**.

Pour les sous-zones 2 et 3, un relevé canadien effectué pendant février 1994 indiquait un déclin marqué (environ deux tiers) de la biomasse entre 1991 et 1994, ainsi qu'une énorme réduction du nombre de poissons plus vieux et plus gros. De plus, à la lumière de la surveillance effectuée par le Canada, on pense que la pêche commerciale dans la zone de l'OPANO montre une baisse des taux de prises et de la taille des poissons. **Néanmoins, la pêche des flottilles étrangères (surtout de l'Union européenne) se poursuit sans restrictions et ses prises ont déjà atteint 25 000 t, ce qui est le chiffre maximum recommandé pour les prises totales, tant à l'extérieur qu'à**

l'intérieur de la zone de 200 milles pour toute l'année. En outre, la pêche se fait cette année au même rythme que l'année dernière, pour laquelle les prises totales sont estimées à 57 000 tonnes.

La situation dans les sous-zones 0 et 1 est moins nette et n'a pas fait l'objet d'une attention aussi soutenue de la part du CCRH, bien que le TPA dans la sous-zone 1 ait été dépassé en 1992 et de nouveau en 1993. Cette même année, le conseil scientifique de l'OPANO recommandait que le TPA soit maintenu à 25 000 t, mais prévenait qu'il n'était pas prudent de se livrer à un effort de pêche intensif dans des secteur localisés d'abondance, étant donné le manque d'information scientifique sur la structure et la taille du stock. Dans son rapport de novembre 1993, le CCRH recommandait que «**le TPA de flétan du Groenland dans les sous-zones 0+1 soit fixé à 25 000 t en 1994**».

Les informations récemment recueillies par les scientifiques du MPO laissent penser qu'aussi bien la biomasse que les taux de prises sont à la baisse dans la sous-zone 0. Certains participants du secteur de l'industrie ont déclaré avoir reçu des avis scientifiques différents, indiquant que le stock était stable. Eux-mêmes ont signalé, pour leur pêche particulière, des taux de prises stables et des poissons de taille similaire, ce qu'ils interprétaient comme une indication de la stabilité du stock. Les informations sur les prises nominales provenant d'autres pêches ou flottilles révèlent un déclin marqué des taux de prises; d'autres encore présentent des taux de prises stables ou en hausse, bien qu'à de bas niveaux de capture. Le CCRH n'est pas convaincu que les taux de prises commerciales au chalut à panneaux soient un indicateur fiable de l'abondance du stock. Il suffit de se souvenir de l'expérience connue avec la morue de 2J3KL et de la situation actuelle du sébaste de l'unité 1 pour comprendre cette position. De même, certains ont fait valoir que le déclin de la biomasse révélé par les relevés au chalut pouvait être en fait attribuable à ce que le poisson ait gagné des eaux plus profondes, en-dessous des profondeurs couvertes par le relevé. Le CCRH ne considère pas non plus cette interprétation comme très encourageante, étant donné les expériences qu'ont récemment vécues d'autres pêches.

NÉCESSITÉ DE MEILLEURES BASES SCIENTIFIQUES

Comme nous l'avons déjà mentionné, les scientifiques n'ont pu dans le passé produire des évaluations détaillées, faute des données nécessaires. De plus, la vaste répartition du stock et les intérêts divers des participants à cette pêche ont compliqué la situation.

On doit entreprendre de nouvelles initiatives scientifiques pour rectifier la situation le plus tôt possible. De fait, le CCRH a à cet égard formuler des recommandations dans son rapport de 1993 et dans la lettre du 28 janvier 1994 concernant les priorités scientifiques du MPO qu'il a adressée au

Ministre. Bien que certaines informations récemment obtenues aient amélioré nos bases scientifiques, il reste beaucoup à faire.

NÉCESSITÉ DE NOUVELLES MESURES DE CONSERVATION

La situation actuelle du stock nous place devant la nécessité d'examiner en profondeur son état et les mesures de conservation requises.

L'approche en matière de conservation préconisée par le CCRH dans divers milieux, et que ce dernier a déjà définie dans des rapports antérieurs, peut être appliquée dans le cas de ce stock. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous ne disposons pas d'évaluations analytiques du stock ni de bases scientifiques suffisantes pour recommander des niveaux de référence pour la pêche ou pour proposer des mesures de conservation quantitatives. Ce n'est pas que nous ne savons rien de l'état de ce stock ni que nous n'avons aucune idée de la manière de remédier à la situation, loin de là. Nous disposons d'imposantes données historiques sur le stock et les tendances de ses effectifs, aussi peu encourageantes soient-elles, informations qui sont présentées en détail dans la section précédente intitulée *LE STOCK*. Ces connaissances, combinées avec ce que nous savons des principales pêches et de la manière dont elles sont effectuées, et l'emploi judicieux de ces informations devraient nous permettre d'établir un plan de conservation détaillée.

En second lieu, nous avons veillé à ce que le CCRH s'engage à faire preuve d'une grande prudence et mis de l'avant une approche conservatrice, ou prudente, dans nos recommandations. Ce principe est également préconisé dans le document de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) intitulé «The Precautionary Approach to Fisheries Management», publié récemment à la demande de la Conférence des Nations Unies sur les stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives et les stocks de poissons grands migrateurs. L'approche prudente de la gestion des pêches décrite dans ce document se caractérise particulièrement par la règle suivante : **quand il y a risque de dommages graves ou irréversibles, des mesures doivent être prises même si ces dommages ne sont pas certains et sans attendre l'établissement de preuves scientifiques concluantes**. À cet égard, il s'impose de citer l'article récent de Bowering et Brodie (1994), deux scientifiques du MPO, qui écrivent en substance :

> **«Vu les états divers d'appauvrissement de la plupart des stocks de poissons de fond dans l'Atlantique Nord-Ouest, des pressions de plus en plus importantes visant à ce que soit étendue la pêche aux stocks et aux espèces dits «sous-exploités» - particulièrement les stocks qui occupent la partie la plus profonde du talus continental, comme le flétan du Groenland - ont été exercées et continueront probablement de s'accroître. Il**

est passablement embarrassant que les ressources de ces régions soient celles sur lesquelles les informations dont nous disposons sont les plus pauvres. Il n'en reste pas moins que de nouvelles pêches voient le jour et prennent de l'ampleur avant que nous ayons obtenu des données suffisantes pour formuler des avis valables sur le type et le niveau d'exploitation qui seraient appropriés au plan biologique et soutenable au plan économique.»

Troisièmement, on indique dans le document de la FAO que **les mesures de gestion des diverses composantes d'une ressource à chevauchement frontalier doivent être appliquées avec constance. Cela veut dire que si une ressource exige, de par sa nature, la prudence, on devra agir avec prudence dans toute l'aire de répartition de cette ressource.** Ce principe est particulièrement pertinent dans le cas du flétan du Groenland. Les conférenciers invités à la réunion de consultation auprès de l'industrie ont maintes fois rappelé que ni le Canada, ni les Canadiens ni aucun groupe d'intérêt canadien n'ont à assumer seuls le poids des mesures de conservation requises. Cette position figurait aussi dans bon nombre des mémoires écrits reçus par le CCRH. Le CCRH appuie pleinement cette position étant donné que seule un plan de conservation global peut assurer une gestion efficace de ce stock.

Enfin, on ne peut se pencher sur le cas du flétan du Groenland sans tenir compte de ce qui s'est produit dans nos autres pêches de poisson de fond pour lesquelles ce qu'on croyait être encore récemment des stratégies d'exploitation conservatrices a contribué à l'effondrement des stocks. On ne peut ignorer ces autres désastres. L'optimisme n'est actuellement pas de mise. Comme l'a dit un représentant : «N'avons-nous pas appris de nos erreurs?»

Ainsi, le CCRH est d'avis que des mesures de conservation supplémentaires s'imposent. Ces mesures doivent être globales et appliquées dans toute l'aire de répartition du stock. De plus, elles doivent être conformes aux principes de **prudence** et de **constance**, et ne pas être appliquées seulement par le Canada pour être suffisamment efficaces.

RÉSUMÉ

La plus grande partie du stock de flétan du Groenland occupe une étroite bande d'eau profonde le long de la plate-forme continentale s'étendant du détroit de Davis jusqu'à la partie sud du Grand Banc, ainsi que la région du Bonnet flamand. Il chevauche les eaux canadiennes et groendlandaises dans le nord et s'étend au delà de la zone de 200 milles dans le sud, où la pêche n'y est soumis à aucune réglementation ni restriction. La surexploitation de l'une ou l'autre de ces deux composantes a un effet négatif sur l'ensemble du stock. Les effectifs de l'espèce décroissent tandis que l'effort de pêche s'est accru. De façon générale, les prises ne comptent pas de poissons de grande taille.

Malheureusement, les scientifiques ne disposent pas de données suffisantes pour réaliser des analyses détaillées qui leur permettraient de calculer des niveaux de référence pour l'établissement de TPA, et cette situation existe depuis un certain temps. Quand le stock était assez étendu et considéré en bon état, les pêcheurs y prélevaient quelque 35 000 t de poisson. Depuis 1991, cependant, les prises sont de l'ordre de 85 000 t par année. Le CCRH pense que le stock est gravement surexploité et que seules des mesures de conservation supplémentaires peuvent corriger la situation. Ces mesures doivent être prudentes et appliquées avec constance dans toute l'aire de répartition du stock.

Par mesure de prudence, il serait indiqué de réduire considérablement les prises de façon à ce qu'elles s'approchent de celles tirées du même stock dans le passé. Cependant, cette mesure de conservation ne peut être et ne doit pas être respectée seulement par les Canadiens. Un coup d'oeil rapide sur les données de capture récentes des nations qui exploitent ce stock suffit à donner une bonne idée des impacts relatifs actuels de ces dernières sur la ressource et donc de l'ampleur des mesures de conservation requises et de leur application. Sur les 86 000 t prélevées en 1993, le Canada a pêché 7 600 t (9 %) dans la sous-zone 0 et 4 700 t (5 %) dans les sous-zones 2 et 3. Les prises groenlandaises, effectuées dans la sous-zone 1, s'élevaient à 16 100 t (19 %). Enfin, les prises étrangères dans la zone réglementée par l'OPANO à l'extérieur de la zone canadienne de 200 milles atteignaient 57 000 t (66 %).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Consiel pour la conservation des ressources halieutiques est d'avis que pour assurer l'avenir de ce précieux stock, le flétan du Groenland des sous-zones 0, 1, 2 et 3 qui se trouve à l'intérieur et à l'extérieur de la zone de 200 milles exclusive du Canada doit faire l'objet d'un plan de gestion globale visant sa conservation. Les allocations de poisson et les initiatives de conservation devront être appliquées avec "prudence" et "constance" dans toute l'aire de répartition du stock.

En conséquence, le CCRH recommande que le Canada :

1. trouve une façon permanente de réglementer le flétan du Groenland et réduise fortement l'effort de pêche et les prises des bateaux étrangers dans la zone réglementée par l'OPANO à l'extérieur de la limite canadienne de 200 milles, dans la sous-zone 3;

2. s'efforce de limiter, dans la mesure du possible, les prises totales dans les sous-zones 2 et 3 au maximum annuel de 25 000 t déjà recommandé par le CCRH, jusqu'à ce que l'on dispose de données scientifiques permettant d'en décider autrement;

3. prenne des mesures immédiates pour négocier une entente avec le Groenland pour réduire les prises prévues et assurer des récoltes équitables dans les sous-zones 0 et 1 pour la pêche canadienne dans la sous-zone 0 et celle du Groenland dans la sous-zone 1;

4. cesse de considérer le flétan du Groenland comme un stock sous-utilisé ou sous-exploité car il est en fait surexploité;

5. commence les activités scientifiques requises. Comme priorité, le secteur des Sciences du MPO et des scientifiques d'autres pays devraient élaborer un programme scientifique approprié pour ce stock. Un tel programme comprendrait peut-être des relevés synoptiques additionnels et une analyse plus opportune des données des observateurs et des pêcheurs commerciaux.

Dans la conception de ces recommandations, le CCRH n'a pas sous-estimé la complexité des problèmes à résoudre ni les engagements qui doivent être pris au plus haut niveau pour que les résultats attendus soient obtenus. La pêche du flétan du Groenland est actuellement la plus importante pêche de poisson de fond effectuée au large des côtes de l'est du Canada et il ne sera pas facile de faire en sorte que les divers participants acceptent volontairement les mesures de conservation requises.

Il n'en reste pas moins que les événements récents dans le secteur des pêches de l'Atlantique nous ont appris qu'il est important d'agir avec fermeté avant qu'il ne soit trop tard. Le CCRH ne doute pas que tous ceux qui sont

préoccupés par l'avenir de la pêche du flétan du Groenland appuieront l'application immédiate de mesures de conservation strictes.

Enfin, le CCRH veut signaler que la présentation de ce rapport dans le délai requis a fait en sorte qu'il n'a pu tenir compte des nouvelles évaluations scientifiques ou données du Conseil scientifique de l'OPANO qui font actuellement l'objet de réunions tenues par cet organisme. Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques examinera le rapport et les recommandations du Conseil scientifique dès qu'ils seront disponibles et procédera au besoin à une mise à jour de son rapport.

ANNEXE

Minister of
Fisheries and Oceans

Ministre des
Pêches et des Océans

JUN - 2 1994

Chairman
Fisheries Resource
Conservation Council

JUN 2 1994

RECEIVED
Président
Conseil pour la conservation
des ressources halieutiques

Monsieur Herb Clarke
Président
Conseil pour la conservation des
ressources halieutiques
200, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Monsieur,

Dans leur rapport de novembre 1993, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques se montrait préoccupé par la diminution du stock de flétans du Groenland (turbots) dans les sous-zones 0-3. Il recommandait une baisse du TAC. J'ai accepté leur recommandation et j'ai fixé la limite de prises pour 1994 à 25 000 tonnes dans les sous-zones 2-3 au lieu des 50 000 tonnes des années précédentes.

Depuis, j'ai pris connaissance d'autres renseignements troublants au sujet de la diminution du stock, par exemple une longue série chronologique de données sur les zones du nord reçue récemment des scientifiques russes, des rapports de baisse des taux de prises et de la taille réduite du poisson des zones 3LMN au-delà de la limite des 200 milles, et les résultats du récent relevé de recherche effectué par le Zandvoort montrant que la biomasse des zones du sud a diminué des deux tiers depuis 1991. Par contre, le programme de développement dans les zones du nord révèle que les navires exploités à contrat par des sociétés canadiennes semblent n'avoir connu aucun changement des taux de prises et de la taille du poisson depuis quatre ans.

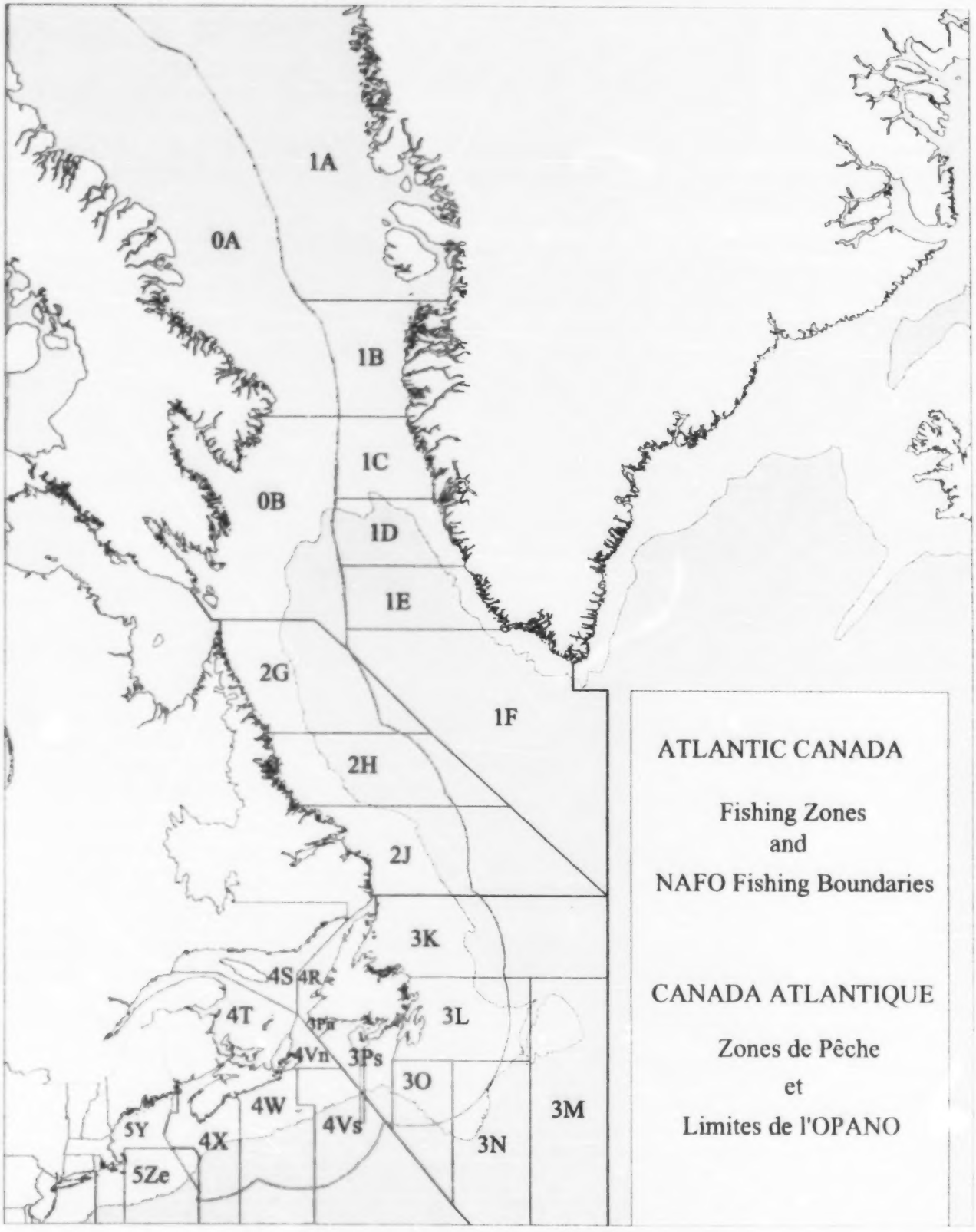
Compte tenu de ces renseignements nouveaux, je suis préoccupé par la condition actuelle du stock. Je demande donc au CCRH s'il y a lieu de prendre d'autres mesures de conservation pour 1994. Je sais que le Conseil scientifique de l'OPANO communiquera ses conclusions à la fin de juin. Toutefois, il presse de prendre les dispositions nécessaires au sujet de la pêche en 1994. Je demande donc au CCRH de me faire connaître leurs recommandations d'ici le milieu de juin.

.../2

Je vous remercie à l'avance de votre prompte collaboration et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Brian Tobin

BT/jsb


1A
0A
1B
1C
0B
1D
1E
2G
1F
2H
2J
3K
4S
4R
4T
3Pn
3L
4Vn
3Ps
3O
4W
3M
5Y
4X
4Vs
3N
5Ze
ATLANTIC CANADA
Fishing Zones
and
NAFO Fishing Boundaries
CANADA ATLANTIQUE
Zones de Pêche
et
Limites de l'OPANO

CONSEIL POUR LA CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES
CONSULTATION SPÉCIALE SUR LE FLÉTAN DU GROENLAND
HÔtel St. John's, St. John's, Terre-Neuve
Vendredi le 10 juin 1994

PARTICIPANTS

Ray Andrews, Andrews Port Services
Reg Anstey, Fisherman, Food and Allied Workers Union
William F. Barry, Barry Fisheries Ltd./Seafreez Foods Inc.
Glen Blackwood, ministère des pêches, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
Marc Cayouette, MAPAQ, gouvernement du Québec
Cecil Clarke, Eastern Arctic Fisheries Ltd.
Gaston Cloutier, Pêcheries gaspésiennes
Henry Copestake, Amarok HTA
Réginald Cotton, ACPC, Féd. des pêcheurs semi-hauturiers du Québec
Bruce Chapman, Fisheries Assoc. of Nfld and Labrador
Jim Corcoran, Fisherman, Food and Allied Workers Union
Ches Cribb, Fisherman, Food and Allied Workers Union
Alexander (Sandy) Cull, pêcheur
Wayne Davis, Davis Shipping Ltd.
Jerry Ell, Amarok HTA, Avataq Fisheries
A. A. Etchegary, président, Conseil consultatif de l'industrie de la pêche
Jean-Paul Gagné, Assoc. Québécoise de l'industrie de la pêche (AQIP)
Gabe Gregory, Fishery Products International
Fred Hall, Labrador Inuit Dev. Corp.
Harry Harding, Beothic Fish Processors Ltd.
Edward Hart, pêcheur
David Hiscock, J.W. Hiscock Sons Ltd.
Doug Howlett, Assoc. of Fishery Co-ops
Edward S. Kean, North Ventures
Peter Kean, Fogo Island Co-op
Melvin Leyte, pêcheur
J.-P. Lussiàa-Berdou, MAPAQ, gouvernement du Québec
Kevin MacCormack, Eastern Arctic Fisheries Ltd.
Clarrie MacKinnon, ministère des pêches, gouvernement de la Nouvelle-Écosse
J. Percy McDonald, Conpak Seafoods Inc.
Brian McNamara, Newfound Resources
Jeff Mahoney, Eastern Arctic Fisheries Ltd.
David Moores, Moorfish Ltd.
Bud O'Brien, IFPA
John Pineault, AQUA - SPACE Inc.
Larry Pinksen, Fisherman, Food and Allied Workers Union
Phil Quinlan, Labrador Shrimp Company
Eric Roe, Clearwater Fine Foods Inc./MIGVO
Alex D. Saunders, Innu Nation
Rex Simmonds, A. M. P. Fisheries Ltd.
Ulf S. Snarby, M.V. Osprey Ltd.

Philip Stock, Petty Harbour Co-op
Karl Sullivan, Seafreez Foods Inc.
David Vardy, ministère des pêches, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
Don Vincent, ministère des Ressources renouvelables, Territoires du Nord-Ouest
Bill Smith, Fishery Products International
A. Bruce Wareham, National Sea Products Ltd.
Alberto Wareham, Torngat Fish Producers Co-op
William Winter, pêcheur
Fred Woodman Jr., Woodman's Sea Products Ltd.

Participaient aussi aux audiences des représentants du bureau du ministre de Pêches et Océans Canada ainsi que des représentants de ce Ministère.

CONSEIL POUR LA CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES
RAPPORT SPÉCIAL SUR LE FLÉTAN DU GROENLAND

LISTE DE RÉFÉRENCE

1. NAFO SCR Document 93/15 on *Results from the Greenland Halibut Assessment in Divisions 0B, 2GH by the Data from the 1992 Trawl Survey*.

2. Traverse, G.R. (1994). *Memorandum to D. Balfour of March 10, 1994* and Report Titled *Comparative Overview of Characteristics and Trends in the 1990 to 1993 Northern Turbot Fisheries*. Pêches et Océans Canada.

3. Dunne, E.B. (1994a). *Memorandum to J.E. Haché on Turbot Fishery in the NAFO Regulatory Area of May 24, 1994*. Pêches et Océans Canada.

4. Dunne, E.B. (1994b). *Memorandum to W.G. Doubleday on 1994 Catches of Greenland Halibut of June 5, 1994*. Pêches et Océans Canada.

5. Bowering, W.R. and Brodie, W.B. (1994). *Greenland Halibut (Reinhardtius hippoglossoides): A Review of the Dynamics of its Distribution and Fisheries in the Northwest Altantic with Special Emphasis one the Continental Slope of Labrador and East Newfoundland*. 1994 NATO Symposium on Resources in the North Atlantic. 26 p.

6. Doubleday, W.G. (1994). *Memorandum to Ercel Baker on Greenland Halibut of April 29, 1994*. Pêches et Océans Canada.

7. Food and Agriculture Organization. (1994). *The Precautionary Approach to Fisheries Management with Reference to Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*. United Nations Conference on High Seas Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.

CONSEIL POUR LA CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES
RAPPORT SPÉCIAL SUR LE FLÉTAN DU GROENLAND

LISTE DES PRÉSENTATIONS

Mémoires présentés à la consultation du secteur industriel
10 juin 1994

1. Government of Newfoundland and Labrador, Department of Fisheries (David A. Vardy). Conservation Requirements for Greenland Halibut: A Presentation to the Fisheries Resource Conservation Council. June 10, 1994.

2. Pêcheries Gaspésiennes (Gaston Cloutier). Présentation faite au Conseil pour la conservation des ressources halieutiques. 10 juin 1994.

3. Torngat Fish Producers Co-Operative Society Ltd. (Alberto Wareham) [Présentation faite au Conseil pour la conservation des ressources halieutiques]. 10juin 1994.

4. Fishery Products International Limited (Gabe Gregory). A Presentation and Accompanying Comments to the Fisheries Resource Conservation Council. 10 juin 1994.

5. Seafreez Foods Inc. (Karl Sullivan/William F. Barry). Analysis of Turbot Fishery 1991-1992-1993 Russian Fishing Fleet. 10 juin 1994.

6. Seafreez Foods Inc. (Karl Sullivan/William F. Barry). Presentation to the Foreign Panel on Development of the Northern Turbot Fishery. 30 mai 1994.

7. Seafreez Foods Inc. (Karl Sullivan/William F. Barry). Lettre à M. Karl Sullivan du capitaine Lev Berezkin, CanSov Marine Products Ltd. 9 juin 1994.

8. Beothic Fish Processors Ltd. (Harry Harding). [Présentation au Conseil pour la conservation des ressources halieutiques]. June 10, 1994

9. Newfound Resources Limited (Brian MacNamara). Présentation faite au Conseil pour la conservation des ressources halieutiques. 10 juin 1994.

Autres mémoires présentés

1. Seafreez Foods Inc. (William F. Barry). Letter to the Honourable Brian Tobin on 1994 Northern Turbot Fishery. June 2, 1994

2. Koneak Fisheries Inc. (George Koneak). Letter to Herb Clarke on Turbot Application for NAFO Area 2 and 2GH. June 9, 1994.

3. Seafreez Foods Inc. (William F. Barry). Letter to the Honourable Brian Tobin on FRCC meeting on June 10, 1994 to Discuss Northern Turbot Fishery. June 13, 1994

4. A. M. P. Fisheries Limited. (Rex Simmonds). Letter to Herb Clarke. June 13, 1994.

5. Fisheries Association of Newfoundland and Labrador (Bruce Chapman). Letter to Herb Clarke. June 13, 1994.

6. Clearwater Fine Foods Inc. (Eric Roe). Letter to Herb Clarke. June 14, 1994.

7. Government of Nova Scotia, Department of Fisheries (Jim Barkhouse). Letter to Honourable Brian Tobin. June 14, 1994.